

# O período orçamentário

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

*A presente exposição do princípio da periodicidade orçamentária, sob o ponto de vista histórico e doutrinário, constitue, quanto ao fundo, uma preciosa contribuição ao melhor conhecimento do assunto — como soe acontecer com os escritos do Prof. Lewinsohn — ao mesmo tempo que, na forma, é um modelo de síntese e lucidez.*

*Com o seu costumeiro rigor metodológico, o autor, inicialmente, distingue e examina, cada uma de per si, três espécies de períodos: periodicidade natural, periodicidade contratual e periodicidade contábil. Em seguida, passa em revista as variantes do período orçamentário nos diversos países, ressaltando, agudamente, seus principais aspectos. Focalizando especialmente os sistemas inglês e francês, refere-se às questões bastante difíceis que o princípio da periodicidade suscitou para a legislação, e às soluções trazidas pela evolução do direito orçamentário.*

*Conclue o Prof. Lewinsohn comentando, sobre seu sentido doutrinário, os dispositivos do ante-projeto da nova Constituição Brasileira que dizem respeito ao assunto. (N. R.).*

## I. TRÊS ESPÉCIES DE PERÍODOS

A PALAVRA “período” tornou-se um dos vocábulos mais frequentes da linguagem científica. E’ empregado em quase tôdas as ciências, mas em sentidos tão diferentes que quase não se pode discernir seu significado original (em grego: períodos = caminho circular). O período dos matemáticos e dos astrônomos, que aplicam o termo aos fenômenos que se repetem indefinidamente, nada tem a ver com o período dos geólogos, dos historiadores, dos médicos, que o empregam para designar determinada fase da evolução, nem com o período dos retóricos. Muitas vêzes a palavra é usada no mesmo campo com significações diversas. Quanto à

terminologia econômica e financeira, podem-se distinguir pelo menos três espécies de períodos, que poderemos denominar: periodicidade natural, periodicidade contratual e periodicidade contábil.

1.º A periodicidade natural abrange todos os fatos que se repetem regularmente, em espaço de tempo mais ou menos igual, em conseqüência de condições físicas, climatéricas, fisiológicas ou psicológicas. Como período tipo desta categoria, podemos citar a colheita. As variações estacionais do consumo — consumo de vestuário, bem como de certos produtos alimentícios, nos países frios — pertencem a esta espécie de periodicidade e deixam vestígios não somente no orçamento individual como também nas receitas e despesas governamentais. Em sentido mais amplo, poder-se-ia classificar nesta categoria também o tempo da fabricação de produtos industriais, sob determinadas condições técnicas, como, por exemplo, o período de produção de um automóvel.

Os mais importantes fenômenos periódicos, e os mais complexos, são as crises econômicas que se têm repetido nos últimos cento e trinta anos com tal regularidade, que as consideraram acontecimentos fatais, inevitavelmente ligados ao nosso sistema econômico. A êste propósito já se registra um pouco mais de otimismo, afirmando-se que, por meio de providências adequadas, é possível atenuar sensivelmente, ou mesmo evitar, crises agudas e longos períodos de depressão. Mas, são esperanças e é preciso constatar que existe pelo menos uma alternância periódica de boas e más conjunturas econômicas. Grande parte das dificuldades financeiras do passado tiveram origem nessas depressões cíclicas.

2.º O período contratual determina, em grande parte, os pagamentos públicos e privados. Resulta de certos hábitos que se transformaram em normas e instituições. Citemos, como exemplo tipo, os prazos de crédito, como o de 90 dias para as letras

de câmbio. Êsses prazos adaptam-se, *grosso modo*, aos períodos de produção ou ao "turnover" das mercadorias, no comércio; no entanto, como tôdas as instituições, são muito resistentes e sobrevivem em parte às condições técnicas a que se destinavam. Períodos tradicionais, institucionais, com grandes diferenças de um país para outro, regulam também o pagamento de salários e outras remunerações. Na economia privada, o sistema está estritamente hierarquizado: pagam-se os mais simples trabalhos manuais em intervalos mais curtos — por semana ou por dia; seguem-se os pagamentos mensais dos empregados mais qualificados, enquanto que o serviço de empréstimos efetua-se trimestral ou semestralmente e a distribuição de dividendos chega mesmo a ser anual.

Outrora o período de pagamento dos salários geralmente coincidia com o prazo de contrato dos assalariados, sendo o jornaleiro o exemplo tipo. O período de contrato mínimo tem sido dilatado pela legislação moderna, que o separa cada vez mais do período de pagamento. Nos serviços governamentais, os períodos de pagamento adaptaram-se aos que se usam na economia privada.

3.º. A periodicidade contábil tem caráter muito diferente das categorias de que acabamos de falar. Estas pressupõem fatos periódicos, ao passo que aquela é um simples método de registro, que consiste em coletar fatos, as mais das vezes não periódicos, verificados em determinado espaço de tempo. É o que se chama "clock time period" ou "formal" ou "historical" ou "calendar time period", em oposição ao "real" ou "operational time period" (1). A maior parte de nossas estatísticas demográficas, econômicas e sociais emprega o termo "período" no sentido puramente formal de tempo do calendário. Calculando, por exemplo, a taxa de mortalidade no período de 1935-1939 e confrontando-a com a do quinquênio anterior, os estatísticos não querem afirmar que a mortalidade revela uma periodicidade que termina e recomeça de cinco em cinco anos.

Uma forma especial da periodicidade contábil é o balanço anual, semestral, mensal ou que outro espaço de tempo se adote. Êle cria cesuras, erige

barragens na corrente contínua das receitas e despesas, com o fim de ordenar, controlar e melhor poder comparar e adaptar os recursos aos encargos e vice-versa. Comquanto as duas outras espécies de periodicidade sempre existissem, a contábil remonta, na economia privada, a meio milênio e, na estatal, na maioria dos países, a um ou dois séculos.

Os balanços periódicos das empresas privadas, feitos por iniciativa dos seus proprietários e agora em tôda parte prescritos por lei, não determinam necessariamente qualquer mudança na gestão dos negócios. São um meio de auto-contrôle, de esclarecimento obrigatório — embora a forma de apresentação ao público nem sempre seja um modelo de clareza —, uma espécie de lembrete para os chefes responsáveis. No que se refere às sociedades comerciais — anônimas ou outras — têm, ainda, objetivo mais concreto: servem de base para a distribuição dos lucros entre os sócios ou pessoas que tenham direito a dêles participar.

Certos balanços periódicos estabelecidos pelo governo — os balanços da União, por exemplo — contêm apenas resumos estatísticos destinados a demonstrar a situação financeira depois do último balanço. Não são atos governamentais, que criam uma nova situação; são meramente informativos, quer para a própria administração, quer para o público.

Assim, qual o lugar e a significação do orçamento, de acôrdo com a nossa classificação? Formalmente, o orçamento apresenta-se também como uma espécie de balanço, ou mais precisamente como uma demonstração antecipada de lucros e perdas relativa ao exercício seguinte. Entretanto, o orçamento é sem dúvida mais que um simples confronto estatístico de receitas e despesas a realizar. É a expressão estatística de uma lei, de uma das mais importantes leis que um Estado soberano pode promulgar: a lei orçamentária. Em que consiste, nesta lei, o princípio de periodicidade?

## II. VARIANTES DO PERÍODO ORÇAMENTÁRIO

A periodicidade do orçamento constitui uma das famosas quatro regras — as outras três são: a unidade, a universalidade e a especialização — em que se baseia o sistema orçamentário francês. Ainda que essas regras se tenham tornado uma

(1) Cf. R. Opie, *Marshall's Time Analysis*. Economic Journal XLI (1931). — Joseph Schumpeter, *Business Cycle Period Analysis and Multiplier Theory*, Quarterly Journal (New York 1939), Vol. I, pág. 72. — F. Machlup, *Economics* LIV (1939).

espécie de canon, comparável às quatro máximas de Adam Smith relativas ao impôsto, cumpre lembrar que, originariamente, elas não foram estabelecidas como doutrina e sim como medidas práticas a serem empregadas em circunstâncias especiais. Surgiram na época da Restauração que seguiu às guerras napoleônicas, em que o Parlamento lutava pelo fortalecimento de seus direitos contra os do Rei e contra uma Administração extremamente poderosa.

Não se deve considerar aquela época um modelo de democracia. O próprio sistema eleitoral era nitidamente plutocrático: somente os contribuintes que pagavam mais de 300 francos de impostos diretos eram eleitores, e os que pagavam mais de 1.000 francos, elegíveis. A Administração fiscal, em essência, não diferia da do Antigo Regime, no qual os impostos indiretos eram cobrados por rendeiros gerais — organizados em companhia de sessenta membros, com trinta mil funcionários. Pouco a pouco, o Parlamento arrancava ao Executivo suas prerrogativas. Aliás, nunca foi negado à Administração o direito de elaborar a proposta orçamentária, ficando esta, porém, sujeita a certas regras, no intuito de prevenir abusos.

A preocupação primordial era transformar as finanças de Estado em finanças públicas. O barão Louis, o mais célebre dentre os ministros das finanças da Restauração, reconheceu esta necessidade e prometeu que o orçamento seria “a própria verdade, que não soncaria nenhum dos encargos e abrangeria todos os recursos do Estado”. Todavia, a rigorosa observância das regras orçamentárias muitas vezes criou grandes dificuldades. Os princípios da unidade e da universalidade só foram aplicados — tanto na França como em outros países — com grandes interrupções e exceções. O princípio da especialização, melhor observado, foi virtualmente suspenso sob a ditadura de Napoleão III, que restabeleceu a votação por orçamentos ministeriais, somente depois que o número de capítulos votados separadamente atingisse 368 (2).

O princípio da periodicidade encontrou poucos obstáculos e foi universalmente adotado, isto é, em todos os países o orçamento é votado, ou decretado, para um prazo limitado e igual. Esta expansão, contudo, não impede que a periodicidade orçamen-

tária tenha uma significação bastante diferente em cada país.

A divergência mais visível, se bem que, no fundo, de menor importância, refere-se ao início e ao fim do exercício. Praticamente três esquemas estão em vigor: o começo do ano financeiro em 1.º de janeiro, 1.º de abril ou 1.º de julho. O Brasil é um dos poucos países que adotaram o primeiro esquema, ou seja a coincidência do ano financeiro com o ano civil, embora tenha vigorado durante cerca de sessenta anos — 1828 a 1887 — um exercício que começava a 1.º de julho e terminava a 30 de junho, como nos Estados Unidos, e após uma breve experiência, em 1934-35, anos em que o exercício principiava em 1.º de abril, como no sistema inglês. Transformações semelhantes verificaram-se, ainda recentemente, em muitos outros países, como por exemplo na Suécia, que em 1923 passou do ano civil ao exercício à maneira americana.

A frequência e facilidade destas transformações parecem indicar que o período orçamentário ainda não se enraizou profundamente na consciência pública, como o supõem alguns especialistas em finanças. São conhecidos os enormes obstáculos que se opõem a qualquer mudança de calendário, ainda mesmo que todos concordem sobre os inconvenientes da desigualdade dos meses e de outras particularidades do ano civil.

Divergência mais importante verifica-se no que diz respeito à duração do exercício. Certamente aí se encontram mais exceções do que divergências. A noção de período orçamentário quase se confunde com a de anualidade. Muitas vezes cita-se como exceção o Panamá, cujo orçamento é fixado por dois anos; no entanto, existe ainda, além do Panamá, um grande número de orçamentos bienais. Entre os quarenta e cinco Estados da União norte-americana somente cinco (Massachusetts, New Jersey, New York, Rhode Island e South Carolina) votam o orçamento anualmente.

Ninguém pretenderá que, por este motivo, o sistema orçamentário norte-americano seja menos democrático do que o dos países em que o princípio da anualidade é rigorosamente aplicado. Não obstante, quando este princípio começou a ser divulgado, consideraram-no sustentáculo da democracia; mais precisamente: um dos mais importantes instrumentos do controle financeiro a ser exercido pelos órgãos oriundos de eleições diretas. Ainda que a anualidade do orçamento já existisse, de fato,

(2) William Oualid, *Das Budget und das Finanzsystem Frankreichs*, in *Handbuch der Finanzwissenschaft* (Tübingen 1939), Vol. III, pgs. 107-108.

na Inglaterra e em alguns outros países, na França o princípio só foi fixado pela Constituição revolucionária de 1791, ficando, porém, como muitas outras inovações da época, apenas no papel. Verdaderamente o primeiro orçamento francês data de 1814.

Durante a Restauração, denominada oficialmente Monarquia Constitucional, o orçamento votado uma vez por ano se opunha às finanças mal organizadas ou secretas, vigentes nos países absolutistas, como a Prússia, no qual o orçamento era publicado somente de três em três anos. Conquanto fôssem mais adiantadas do ponto de vista constitucional, certas nações ainda trabalhavam com longos períodos financeiros. Na Holanda distinguia-se o orçamento para as despesas permanentes, financiadas por meios particulares, a ser renovado de dez em dez anos, e um orçamento anual para as despesas variáveis. Passou-se depois a um orçamento único, bienal. Só a partir de 1848 foi que o princípio da anualidade se generalizou por toda a Europa.

O princípio da anualidade, no entanto, ainda tem significação muito diferente nos vários países e sob as diversas constituições. Mesmo onde a lei orçamentária constitui um todo indivisível, como é o caso do Brasil — e não um conjunto de duas leis, uma para a receita e outra para as despesas, como na França — cumpre examinar a importância da anualidade para cada lado do orçamento.

### III. OS SISTEMAS INGLÊS E FRANCÊS

A anualidade, como toda cesura periódica, é até certo ponto artificial, porque as receitas e despesas decorrentes da lei orçamentária jamais coincidem inteiramente com o período do orçamento. Surgiu, daí, uma questão delicada de contabilidade, para a qual duas soluções se apresentam: o regime de competência — vigorante no Brasil — para o qual é necessário um período adicional e outros ajustamentos, ou o regime da gestão, que considera o calendário o supremo critério. Para retornar à nomenclatura da "Period Analysis": na primeira hipótese utiliza-se um "operational time period", no segundo, o "clock time period". Não queremos entrar em minúcias sobre assunto tão espinhoso, magistralmente exposto em várias ocasiões pelo Senhor Arízio de Viana (3).

(3) ARÍZIO DE VIANA, *Orçamento Brasileiro* (Rio 1943), págs. 38 e segs. Cf. Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, *Proposta Orçamentária para 1943, Relatório*.

Ora, mesmo antes da execução do orçamento, o princípio da periodicidade suscita questões bastantes difíceis para a legislação. O orçamento não se faz no vácuo. Quando é estabelecido já existem numerosas leis que determinam despesas contínuas tais como o serviço da dívida pública e os vencimentos do pessoal permanente. Do lado da receita, há leis de impostos cuja validade, com raras exceções, é limitada. Terão tôdas essas leis efeitos imediatos para as finanças públicas ou serão, por assim dizer, ordens de pagamento ou guias de recolhimento que necessitam de uma segunda assinatura — a da lei orçamentária — para serem aplicadas?

A evolução do direito orçamentário ofereceu duas soluções ao problema: o sistema inglês e o sistema francês. Na Inglaterra, as despesas consideradas permanentes são autorizadas de uma vez só pelo Parlamento e, conseqüentemente, não estão sujeitas ao voto anual. Figuram no orçamento sob o título "Consolidated Fund Services", inscrição que é apenas um aviso, sem significação jurídica; segundo o termo preferido por Jèze (4), esta parte do orçamento inglês não passa de uma "avaliação aritmética". No último orçamento de antes da guerra ela representava cerca de um sexto das despesas totais. A parte maior do orçamento é constituída pelos itens dos "Supply Services", isto é, despesas de caráter não-permanente e que devem ser autorizadas anualmente pelo Parlamento.

Quanto à receita, há uma discriminação análoga, não mencionada, porém, nas tabelas do orçamento. A maioria dos impostos são permanentes e só exigem voto do Parlamento se o govêrno quiser modificar as taxas ou outras modalidades de encargos fiscais vigentes. Mas há dois importantes impostos que devem ser votados anualmente, por ocasião de promulgado o orçamento, sob forma de lei especial: o "Finance Act" — impôsto sôbre a renda — e o "Tea Duty" — impôsto sôbre a importação de chá. Por esta última disposição, o Parlamento é obrigado a adaptar todos os anos, no limite do possível, as receitas às despesas. Em resumo: o princípio da periodicidade rege apenas uma parte do orçamento inglês.

Na França, ao contrário, tôdas as despesas dependem de autorização periódica, que é dada pela "lei de finanças", ou seja o orçamento anual. Isto não significa que as obrigações contraídas pelo

(4) GASTON JÈZE, *Cours de Science des Finances, Théorie Générale du Budget* (6.<sup>a</sup> ed., Paris, 1922), pág. 28.

governo caduquem à expiração do exercício em que foram assumidas ou que os funcionários percam seus direitos relativamente ao Estado a 31 de dezembro de cada ano; importa, porém, que para os respectivos pagamentos o orçamento seja votado pelo Parlamento. Quanto à receita, o poder da lei orçamentária é menos amplo. E' decisivo no que diz respeito à renda tributária, mas no que toca às outras rendas constantes do orçamento é apenas uma previsão e não uma autorização.

Ainda assim, e apesar dessa restrição, a importância do orçamento francês é muito grande. Virtualmente, tôdas as leis tributárias vigoram até ao fim de cada exercício e devem ser votadas novamente para o ano seguinte. Se, por qualquer motivo — e acidentes dessa espécie não foram raros antes da guerra —, a votação do orçamento não se fizer a tempo, a máquina fiscal paralisará, cumprindo então recorrer a subterfúgios — a parada simbólica dos relógios no Senado e na Câmara dos Deputados, por exemplo — para manter rigorosamente o princípio da anualidade e não perder receitas.

O sistema orçamentário do Brasil assemelhava-se até agora antes ao sistema francês do que ao inglês, pelo menos no que concerne às despesas. O ante-projeto da nova Constituição estabelece (artigo 134, § 2.º) a divisão do orçamento da despesa em duas partes: “uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior, outra variável, que obedecerá à rigorosa especialização”. Este dispositivo — se o interpretarmos devidamente — aproxima-se da divisão do orçamento da despesa inglês — “Consolidated Fund Services” e “Supply Services”, mas, afastando-se do sistema inglês, o referido ante-projeto prevê (art. 34, I) que o Congresso Nacional vote anualmente o orçamento da receita e despesa, e não apenas as partes variáveis. Relativamente à receita, o princípio da anualidade é ainda fortalecido, no sentido do sistema francês, pelo art. 127, I, que estipula: “Os tributos sòmente poderão ser cobrados no exercício em que o determinar a lei de orçamento, ressalvada a tarifa aduaneira e o caso de guerra”. O Brasil renova, pois, claramente, o princípio da anualidade, que lhe regeu o sistema orçamentário desde os princípios de sua vida constitucional.